



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Slit og uppgjör ÍL-sjóðs
Ráðuneyti	Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	31. mars 2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga og tilefni

Forsaga

ÍL-sjóður var stofnaður með lögum nr. 151/2019 í árslok 2019 með það að markmiði að lágmarka áhættu ríkissjóðs í tengslum við úrvinnslu og uppgjör á uppsöfnuðum fjárhagsvanda forvera hans Íbúðalánasjóðs. Var ÍL-sjóður þá færður undir yfirstjórn fjármála- og efnahagsráðuneytisins en Íbúðalánasjóður hafði verið í umsjón félagsmálaráðuneytisins.

Í október 2022 lagði fjármála- og efnahagsráðherra fyrir Alþingi skýrslu um stöðu sjóðsins í samræmi við áskilnað 3. gr. laganna. Tilgangur skýrslunnar var að upplýsa Alþingi um úrvinnslu eigna og skulda sjóðsins með sviðsmyndum um mögulega þróun til næstu áratuga, sem gera ráð fyrir viðvarandi taprekstri, og möguleg áhrif á ríkissjóð í ljósi einfaldrar ábyrgðar á skuldum sjóðsins, einkum svonefndra íbúðabréfa.

Í einfaldri ábyrgð samkvæmt skilmálum verðbréfanna felst að ríkissjóður tryggir endurgreiðslur á höfuðstól skulda, auk áfallinna vaxta og verðbóta til uppgjörsdags, eins og nánar er rakið í skýrslunni. Niðurstaða greiningarinnar í skýrslunni er að ÍL-sjóður muni fyrirsjáanlega ekki geta staðið undir öllum skuldbindingum sínum á gjalddaga og sé því í reynd orðinn ógjaldfær.

Með skýrslu ráðherra var stigið fyrsta skrefið til þess að Alþingi taki afstöðu til þess hvernig brugðist verði við þessari stöðu mála. Í framhaldi af því er í þessu skjali gerð grein fyrir áformum um að leggja fyrir Alþingi lagafrumvarp um slit ÍL-sjóðs og uppgjör á hinni einföldu ríkisábyrgð vegna sjóðsins ásamt ráðstöfunum við úrvinnsluna í þágu lögfestra markmiða um að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs.

Tilgangurinn með áformaðri lagasetningu er að fjallað verði um og tekið á fyrirbyggjandi gjaldþroti ÍL-sjóðs með fyrirhyggju og skipulegum aðgerðum á þann hátt að eigendur skuldabréfa sjóðsins, sem eru að langmestu leyti langtíma fagfjárfestar, hafi góða möguleika á að verða jafn eða betur settir miðað við að ríkissjóður efni þá einföldu ríkisábyrgð sem kveðið er á um í skilmálum skuldabréfanna. Samhliða því verði án frekari dráttar komið í veg fyrir að vegna aðgerðaleyfis stjórnvalda myndist án lagastöðar gríðarlegar viðbótarskuldbindingar sem kröfur á ríkissjóð. Þannig verði vaxandi vanda ekki velt áfram til framtíðar heldur leyst úr honum tímanlega áður en í óefni er komið. Reynslan sýnir að það er farsælasta leiðin að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála þannig að þau geti mildað ágjöf og mætt skakkaföllum sem hætt er við að samfélagið þurfi að geta staðið af sér annað slagið.

Mætti líkja þessu viðfangsefni við önnur stór úrlausnarefni varðandi ósjálfbærar skuldbindingar og ríkisábyrgðir sem stjórnvöld hér á landi hafa ráðið fram úr á umliðnum árum. Þar mætti nefna sem dæmi Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, sem var fyrst lokað árið 1997 í mynd B-deildar með því að koma á fót annarri A-deild sem tók við í breyttri mynd til frambúðar. Síðan tóku við árlegar sem og óreglubundnar forningreiðslur í B-deildina þannig að verði þeim haldið áfram telst hún nú vera fjármögnuð þar til allar lífeyrisgreiðslur hafa verið inntar af hendi. Þá var mikill fjárhagsvandi sem

hafði tekið að myndast í A-deildinni leystur með samkomulagi við stéttarfélag og lagasetningu undir lok ársins 2016. Sú úrlausn fól í sér annars vegar umtalsvert fjárframlag og hins vegar niðurfellingu á ríkisábyrgð samhliða umbreytingu þess sjóðs í sama fyrirkomulag og gildir fyrir lífeyrissjóði á almennum vinnumarkaði. Einnig mætti nefna þungan skuldabagga sem ríkisjóður þurfti að axla í kjölfar falls bankakerfisins haustið 2008, sem tekist var á við bæði með miklu og langvinnu aðhaldi í ríkisfjármálum og festu við að ná fram hagstæðu samkomulagi um svonefnd stöðugleikaframlög í tengslum við slitabú föllnu bankanna. Áður en yfir lauk var skuldastaða íslenska ríkisins orðin eins og best gerist á meðal OECD ríkja. Þessi dæmi eiga það sammerkt að ef stjórnvöld þeirrar tíðar hefðu ekkert aðhafst hefði það beðið afkomenda að kljást við gríðarstór og sívaxandi vandamál.

Varðandi umfjöllun hér á eftir er rétt að gera fyrirvara um að fjárhæðir sem settar eru fram í þessu áformaskjali byggjast á mati á fjárhagsstöðu sjóðsins sem fjallað er um í skýrslu ráðherra til Alþingis í október 2022. Eins og þar kemur fram er matið háð óvissum forsendum sem fela þó í sér að öðru óbreyttu að skuldbindingar sem sjóðurinn fær ekki risið undir aukast eftir því sem tíminn líður bregðist stjórnvöld ekki við þeim, sérstaklega þegar vaxtastig á markaði fer hækkandi. Næsta víst er að uppreikningur á því mati miðað við núverandi forsendur mundi leiða í ljós að ófjármagnaðar skuldbindingar ÍL-sjóðs hafi þegar hækkað umtalsvert, eins og bent var á í skýrslunni að allar horfur væru á.

Fyrir liggur að rót fjárhagsvanda ÍL-sjóðs má rekja til breytinga sem gerðar voru á fjármögnunarfyrirkomulagi Íbúðalánasjóðs á árinu 2004 þegar eldra húsbrefakerfi var umbylt og útgáfa íbúðabréfa tekin upp. Í húsbrefakerfinu hafði sjóðurinn möguleika á að greiða inn á fjármögnun sína ef uppgreiðslur útlána reyndust verulegar og halda þannig jafnvægi á milli greiðsluflæðis eigna og skulda. Breytingarnar fólu í sér að sjóðurinn var fjármagnaður með óuppgreiðanlegum verðtryggðum skuldabréfum á föstum vöxtum, íbúðabréfum, sem jók verulega uppgreiðsluáhættu þar sem lánþegar höfðu heimild til að greiða upp lán sín hvenær sem er. Þrátt fyrir að hluti lánanna bæru uppgreiðslugjald samkvæmt ákvæðum, bætti gjaldið einungis hluta af tapi sjóðsins við uppgreiðslu. Á þessum tíma var Íbúðalánasjóður með yfirgnæfandi hlutdeild í fasteignalánnum landsmanna.

Fljótlega eftir að ráðist var í þessa kerfisbreytingu á fjármögnun sjóðsins jókst samkeppni á íbúðalánamarkaði og eftir því sem bankar og lífeyrissjóðir buðu betri vaxtakjör tóku lántakendur að greiða upp lán sín hjá Íbúðalánasjóði í verulegum mæli. Uppgreiðslur hófust strax í kjölfarið á kerfisbreytingunni og urðu mestar næstu árin þar á eftir og fram yfir fall bankakerfisins árið 2008. Eftir fjármálakreppuna dró úr uppgreiðslum lána en með auknu framboði íbúðalána frá bönkum og lífeyrissjóðum frá árinu 2015 og lækkandi vaxtastigi á nýliðnum árum, hafa uppgreiðslur verið umtalsverðar og leitt til enn frekara misvægis í greiðsluflæði eigna og skulda sjóðsins. Útlán telja nú undir 20% af heildareignum sjóðsins.

Við þessar gjörbreyttu markaðsaðstæður bættust verulegar takmarkanir á lánastarfsemi sjóðsins sem leiddi af tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) á grundvelli ríkisaðstoðarreglna EES-samningsins árið 2011 og lagasetningu þar um árið 2012. Að áliti ESA var ábyrgð ríkisins á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs, niðurgreiðslur á vöxtum ásamt skattundanhágum talin fela í sér ólöglegu ríkisaðstoð. Frá þeim tíma hafa lánveitingar sjóðsins verið takmarkaðar að mestu við félagslegan stuðning. Jafnframt hösluðu bankar og lífeyrissjóðir sér völl á íbúðalánamarkaði og þörfum þess hluta landsmanna, sem ekki þarf á félagslegum stuðningi að halda, er sinnt án atbeina hins opinbera. Þessar gjörbreyttu forsendur í rekstri Íbúðalánasjóðs gerðu að verkum að fyrri aðalstarfsemi hans á húsnæðislánamarkaði var í raun sjálfhætt og hefur meginþorri eldri lána verið greiddur upp. Með því hvarf þörfin á því umfangsmikla fjármögnunarfyrirkomulagi sem sjóðurinn hafði stofnað til.

Tilfni lagasetningar

Eins og áður segir hafa stjórnvöld um nokkurt skeið unnið að því að skapa grundvöll fyrir því að vinna úr fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs. Hafist hefur verið handa við það m.a. með því að koma á fót sérstökum úrvinnslusjóði, ÍL-sjóði, sem er sami lögaðili og Íbúðalánasjóður var áður en heldur einungis á þeim eignum og skuldum sem tilheyrðu hinni almennu húsnæðislánastarfsemi sem fram fór á vegum hins opinbera. Á grundvelli endurmats á þeim eignum og skuldum var útbúið

rekstrarlíkan til að greina rekstur sjóðsins og fjárhagslega stöðu hans til framtíðar. Þær greiningar leiða í ljós að viðvarandi taprekstur verður út líftíma ÍL-sjóðs. Gera má ráð fyrir að vaxtamunur sjóðsins verði neikvæður og að hann tapi um 1,5 ma.kr. á mánuði eða sem nemur 18 ma.kr. á ári. Samkvæmt þessum útreikningum á sjóðurinn eignir sem duga til að greiða af skuldum hans út árið 2033. Á árinu 2034 verður fjárförf sjóðsins um 36 milljarðar króna á verðlagi þess árs og fer svo hækkandi ár frá ári til ársins 2044 þegar líftími skulda er útrunninn, eða alls um 450 ma.kr. en það svarar til um 200 ma.kr. að núvirði. Vísað er til fyrrgreindrar skýrslu ráðherra til Alþingis varðandi nánari umfjöllun um mat á ósjálfbærri stöðu sjóðsins.

Hér er einnig ástæða til að halda því til haga að á árunum eftir fall bankakerfisins lagði ríkissjóður 100 ma.kr. að núvirði til Íbúðalánasjóðs til að styrkja eiginfjárstöðu sjóðsins.

Ljóst er að umfang þessa fortíðarvanda er af þeirri stærðargráðu að skipulögð úrvinnsla eigna og skulda ÍL-sjóðs verður eitt brýnasta viðfangsefnið í ríkisfjármálum næstu misseri. Áframhaldandi óvissa og hallarekstur sjóðsins mun á endanum leiða til verulegra fjárútláta úr ríkissjóði. Eftir því sem lengri tími líður þar til gengið verður til uppgjors aukast skuldbindingar verulega. Jafnframt er nauðsynlegt vegna hagsmuna skuldabréfaeigenda, jafnvægis á fjármálamörkuðum og mögulegra áhrifa slíks uppgjors á fjármálastöðugleika, að fyrir liggja með góðum fyrirvara hvernig eignum sjóðsins verður ráðstafað og skuldbindingar gerðar upp. Hagsmunir almennings eru fólgnir í því að fullvissa ríki um það uppgjör og að vandanum verði ekki velt yfir á komandi kynslóðir. Ekki verður vikist undan því að takast á við þessa stöðu og það áður en í óefni verður komið, hvort sem er fyrir ríkissjóð, eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs eða fjármálamarkaðinn í heild sinni.

Annað tilefni til að leggja málið fyrir Alþingi sem vert er að nefna er að trúverðugleiki í stjórn ríkisfjármála og láns hæfismati ríkissjóðs felst ekki síst í því að sýnt sé að stjórnvöld bregðist við og komi í veg fyrir að uppgjör ÍL-sjóðs verði meira íþyngjandi fyrir ríkissjóð og þar með skattgreiðendur en ástæða er til.

Í þessu samhengi verður ekki fram hjá því litið að við útgáfu íbúðabréfa gekkst ríkissjóður í einfalda ábyrgð fyrir skuldum Íbúðalánasjóðs en sjóðurinn skuldar höfuðstól útgefinna skuldabréfa auk áfallinna vaxta og verðbóta. Í einfaldri ábyrgð felst að þegar fyrir liggur staðfesting á því að aðalskuldari geti ekki greitt og eigi ekki eignir til að tryggja skuldbindinguna verður ábyrgðin virk. Þetta er ólíkt sjálfskuldarábyrgð sem hægt er að ganga að hvenær sem er samhliða ábyrgð aðalskuldara.

Við þessar aðstæður, og í samræmi við markmið gildandi laga um ÍL-sjóð, liggur því beint við að með skipulegum hætti þurfi að hefjast handa við að ráðstafa eignum til uppgjors á skuldbindingum og ljúka á skýran hátt starfsemi sjóðsins, annað hvort með samkomulagi við eigendur skuldabréfa sjóðsins eða formlegri slitameðferð. Því telja stjórnvöld brýnt að hefja undirbúning og umræðu á Alþingi um ákvarðanatöku sem lúti að því hvenær og með hvaða hætti ríkissjóður muni axla einfalda ábyrgð á útgefnum skuldum sem nú eru á efnahagsreikningi ÍL-sjóðs.

Með hliðsjón af þessum málavöxtum voru í kynningu ráðherra með skýrslunni reifaðar þrjár leiðir sem helst virðast koma til álita að stjórnvöld fari með atbeina Alþingis til að bregðast við vanda sjóðsins og axla ríkisábyrgðina á skuldum hans:

1. Leggja sjóðnum til fjármuni til að greiða af skuldum út líftíma þeirra til ársins 2044, sem áætlað er að þyrftu að nema um 200 ma.kr. að núvirði.
2. Lagasetning til að staðfesta og heimila gjaldprot eða slit ÍL-sjóðs og uppgjör á ríkisábyrgðinni, en áætlað var í skýrslu ráðherra að við það þyrfti ríkissjóður að leggja fram 47 ma.kr.
3. Samningar við eigendur skulda um uppgjör sjóðsins, sem gera má ráð fyrir að feli í sér kostnaðinn við efnd á ríkisábyrgðinni sbr. lið 2 en að líkindum einnig ýmis eignaskipti til hagsbóta fyrir eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs.

Hvað varðar fyrsta valkostinn þá þykir vandséð að til álita geti komið að slá vandanum á frest og velta yfir á komandi kynslóðir. Þá vegur ekki síður þungt við mat á þeim kosti að ef ríkissjóður greiddi vexti og verðbætur út líftíma bréfanna væri hann að ganga lengra en skilmálar bréfanna kveða á um og ráðstafa fjármunum ríkissjóðs til greiðslu umfram beinar skuldbindingar ríkissjóðs.

Í því fælist ráðstöfun á fjármunum ríkissjóðs til eigenda skulda ÍL-sjóðs sem ekki er heimild fyrir nema hún væri veitt með lögum fyrir tilstuðlan Alþingis. Það kynni að hafa óheillavænleg áhrif á væntingar til ríkisábyrgða á Íslandi ef tekin væri ákvörðun um að ganga lengra í uppgjöri á kröfum en sem ríkisábyrgðinni nemur. Einnig væri um að ræða verulega aukningu í skuldsetningu ríkissjóðs til lengri tíma lítið.

Hvað varðar þriðja valkostinn þá verður að telja að heildarhagsmunir almennings í landinu væru best tryggðir með því að samkomulag tækist við eigendur skuldabréfa um uppgjör ÍL-sjóðs. Slíkan samning og eignaráðstafanir sem kynnu að felast í honum þyrfti að fjalla um á Alþingi. Eftir atvikum gæti samningur falið í sér að ríkissjóður efni einfalda ábyrgð sína í samræmi við skilmála íbúðabréfanna með því að láta kröfuhöfum í hendur aðrar eignir í staðinn sem svari til höfuðstóls skuldarinnar ásamt vöxtum og verðbótum til uppgjörsdags. Eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs eru að langmestu leyti langtíma fagfjárfestar. Þeir hafa velflestir góðar forsendur og allt aðrar aðstæður en ríkissjóður til að ávaxta fjármuni og vinna með þær eignir sem þeir kynnu að taka við. Ávöxtun af slíku eignasafni í höndum þessara fjárfesta kynni allt eins að verða jafn góð eða betri en af skuldabréfum ÍL-sjóðs ef tekið er mið af ávöxtun hjá aðilum í eignastýringu yfir langt árabíll. Hvorki ÍL-sjóður né ríkissjóður hafa eins og staðan er nú sömu forsendur til að annast virka stýringu og ávöxtun eigna.

Brýnt er að átta sig á því grundvallaratriði að ekki er samhengi á milli neikvæðs framtíðarrekstrar ÍL-sjóðs og ætlaðs tjóns móttakenda greiðslna við uppgjör ríkisábyrgðar. Undanfarna mánuði hefur verið leitast eftir slíku samkomulagi af hálfu stjórnvalda en þær viðræður hafa ekki borið árangur og virðist sú leið ekki vera fær að svo komnu máli. Fjallað er nánar um þessa samningsleið undir lið 2 í kafla C um Leiðir í þessu skjali.

Eftir stendur þá sú leið sem lög gera að öllu jöfnu ráð fyrir að sé farin þegar lögaðilar geta ekki efnt skuldbindingar sínar og felst í því að gengið er til slita og uppgjör en þá fyrir tilstuðlan sérstakrar lagasetningar í tilviki ÍL-sjóðs sem ríkisaðila. Þar sem ÍL-sjóður er í raun ógjaldfær í skilningi laga væri forsvarsmönnum hans skylt að gefa bú hans upp til gjaldþrotaskipta eftir almennum reglum 64. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991, ef þau lög ættu við fullum fetum. Opinberar stofnanir sem njóta ríkisábyrgðar verða þó ekki teknar til gjaldþrotaskipta samkvæmt 3. mgr. 5. gr. gjaldþrotaskiptalaga „nema mælt sé á annan veg í lögum“. Því þarf sérstaka heimild í lögum til þess að framkalla gjaldþrotaskipti eða slit á ÍL-sjóði enda ábyrgist ríkið skuldbindingar sjóðsins. Engin slík lagaheimild er til staðar sem stendur og er það helsta tilefnið fyrir áformuðu frumvarpi um að heimila sérstaka slitameðferð. Hér á eftir, undir lið 2, er vikið að úrlausnarefnum sem þessi lagasetning mun beinast að.

Ástæða er til að áréttu hér að af öllu framansögðu ætti að vera ljóst að hvaða leið sem farin er í þessum efnum þá munu efndir á skuldum ÍL-sjóðs undir öllum kringumstæðum koma til kasta Alþingis og þar með verða sjálfstætt tilefni til lagasetningar í því skyni.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Takist ekki samningar á milli ÍL-sjóðs og eigenda skuldabréfa sjóðsins um úrvinnslu eigna og skulda er fyrirséð að ÍL-sjóður verði ófær um að greiða skuldbindingar sínar. Að óbreyttum lögum yrði einföld ábyrgð ríkissjóðs ekki virk fyrr en eigendur krafna hefðu gengið að ÍL-sjóði án árangurs, t.d. með árangurslausu fjárnámi eða nauðungarsölu á eignum sjóðsins. Í slíku tilviki myndu falla til dráttarvextir og vanskilakostnaður og við myndi bætast óvissa um hagkvæma ráðstöfun eigna sjóðsins við slíkar aðstæður og hversu langan tíma gæti tekið að fullnusta kröfur. Trúverðugleiki er í húfi í tengslum við að uppgjör hinnar einföldu ríkisábyrgðar verði í skipulögðu og fumlausu ferli þar sem allir hlutaðeigandi fá með sama hætti uppgjör á sínum kröfum án ástæðulausra tafa og óvissu um hvenær af því verði. Lög um ríkisábyrgðir eru ekki fullnægjandi umgjörð þegar kemur að því að ríkið axli ábyrgð sína á útgefnum skuldabréfum ÍL-sjóðs.

Með fyrirhugaðri lagasetningu er stefnt að því að koma í veg fyrir frekara tjón af neikvæðum rekstri ÍL-sjóðs ásamt því að fyrirbyggja mögulegt óreiðuástand við uppgjör á eignum og skuldum hans og

eyða með því óvissu fyrir eigendur bréfanna og fjármálamarkaðinn í heild. Samhliða slitum sjóðsins þurfti að gera upp ábyrgðir íslenska ríkisins með greiðslu til kröfuhafa.

Ekki er gert ráð fyrir að bein afskrift kröfuréttinda fari fram heldur verði eftirstöðvar auk áfallinna vaxta og verðbóta greiddar að fullu, en fyrr en lánaskilmálar kveða á um. Þetta mundi hins vegar að öðru óbreyttu leiða til þess að ekki verði greiddir vextir af skuldunum út lánstímann enda gjaldfalla allar kröfur á hendur skuldara sjálfkrafa við skiptameðferð. Ekkert liggur fyrir um hvort tjón kynni að verða af þeirri ráðstöfun fyrir þá sem halda á kröfum á hendur sjóðnum. Í því sambandi þarf einkum að horfa til ávöxtunarmöguleika eigna á markaði og hvaða endurgjald kynni að vera innt af hendi við slit ÍL-sjóðs og uppgjör á ábyrgð ríkissjóðs.

Meginúrlausnarefnið er því að skapa lagaumgjörð sem kveður með fullnægjandi hætti á um uppgjör við eigendur krafna á hendur sjóðnum og hvernig íslenska ríkið geri upp ábyrgð sína.

Fjármála- og efnahagsráðherra er bundinn af markmiði laga um að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs sem ábyrgðaraðila. Vegna umfangs málsins, áhrifa á ríkissjóð og fjölmarga aðra aðila er mikilvægt að það liggi fyrir hvernig og hvenær ríkissjóður muni axla hina einföldu ábyrgð. Markmiðið með áformuðu frumvarpi er því að ganga til uppgjors á ÍL-sjóði með skipulegum hætti og gera samtímis upp að fullu þá einföldu ábyrgð sem ríkið ber á skuldum hans.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Lagarammi til uppgjors og slita á aðilum sem ríkið ber ábyrgð á

Í lögum er gengið út frá því að ríkið geti annars vegar borið beina ábyrgð og hins vegar óbeina ábyrgð. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir er vikið að eigendaábyrgð ríkissjóðs sem getur verið bein, þannig að krefja megi ríkissjóð beint um greiðslu kröfunnar, eða óbein, þannig að fyrst þurfi að reyna innheimtu hjá viðkomandi ríkisfyrirtæki eða stofnun. Almenna reglan með þá ríkisaðila sem hafa sjálfstæðan fjárhag sé að ábyrgð ríkisins á skuldbindingum þeirra sé óbein. Þessi hugtök samsvari að nokkru sjálfskuldarábyrgð og einfaldri ábyrgð, en eigi betur við þegar um er að ræða ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum ríkisaðila. Jafnframt er þar tekið fram að ábyrgð ríkissjóðs á húsbreifaútgáfu teljist *óbein* enda hafi Byggingarsjóður ríkisins gefið skuldabréfin út og sé skuldari þeirra.

Í skilmálum íbúðabréfa ÍL-sjóðs er eðli ábyrgðar íslenska ríkisins vegna skuldabréfaútgáfu Íbúðalánasjóðs útskýrt nokkuð nákvæmlega, og sett fram sem einföld ábyrgð í skilningi kröfurettar. Eðli einfaldrar ábyrgðar má skýra á þann hátt að um sé að ræða ábyrgð sem felur í sér að ekki reynir á skyldu ábyrgðarmanns fyrr en innheimtuúræði hafa verið tæmd gagnvart útgefanda bréfanna. Sanna þurfi greiðsluþrot Íbúðalánasjóðs áður en gengið er að einföldu ábyrgðinni. Þessi tegund ábyrgðar er því ólík sjálfskuldarábyrgð sem er algengasta form ábyrgðar á fjárskuldbindingum á Íslandi.

Einföld ábyrgð ríkissjóðs er í samræmi við það sem almennt hefur verið talið gilda um ábyrgð á ríkisstofnunum og í reglugerð um ríkisábyrgðir, Ríkisábyrgðasjóð og endurlán ríkissjóðs nr. 557/2001 er þetta áréttað. Í reglugerðinni er mælt fyrir um að ríkissjóður eigi ákveðið val um hvort skuld í vanskilum sé greidd að fullu eða ríkissjóður ákveðið að nýta sér endurgreiðsluskilmála sem lántaki hefur samið um.

Með fyrirhuguðu frumvarpi er gert ráð fyrir því að það ferli sem að framan er lýst verði með öðrum hætti. Ekki þurfi að staðreyna greiðsluþrot ÍL-sjóðs með fullnustuaðgerðum hvers kröfuhafa fyrir sig og að uppgjör á ábyrgð ríkissjóðs verði í beinu samhengi við almenna slitameðferð. Ekki er um beina skerðingu á eignarréttindum að ræða í formi eignarnáms á kröfum en hins vegar er fullnustu krafanna breytt vegna aðstæðna sem gjörbreyttu rekstrargrundvelli Íbúðalánasjóðs og af öðrum ástæðum sem raktar eru að framan.

Kröfuréttindi njóta verndar sem eignarréttindi í skilningi 72. gr. stjórnarskrár. Áréttað er að ekki er ráðgert að þessi kröfuréttindi séu skert eða færð niður heldur fer um uppgjör krafanna eftir sérstökum reglum sem hafa þýðingarmikinn tilgang. Eigendur krafna myndu hins vegar fara á mis við vexti sem féllu til eftir nánar tiltekið tímamark í tengslum við slitameðferðina, en í staðinn yrði flýtt til þeirra greiðslu höfuðstóls sem þeim væri unnt að hafa arð af.

Lagaheimildir til samninga og ráðstöfunar fjár úr ríkissjóði

Í lögum um ÍL-sjóð er kveðið á um að ráðherra fari með yfirstjórn sjóðsins og hafi yfirumsjón með úrvinnslu eigna og skulda hans. Markmið uppgjors og úrvinnslu eigna og skulda sjóðsins er að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs. Heimilt er að ráðstafa lausafé og öðrum eignum sjóðsins í samræmi við þau markmið. Leita skal heimilda í fjárlögum vegna úrvinnslu eigna og skulda sem kalla á beina aðkomu ríkisins.

Í núgildandi lögum eru ekki sértækar heimildir um ráðstöfun eigna ÍL-sjóðs til uppgjors á skuldum og þar er heldur ekki að finna sérstök ákvæði um heimildir til samninga við eigendur krafna á hendur honum.

Komið hefur fram af hálfu stjórnvalda að engin áhöld séu um að ríkissjóður ábyrgist höfuðstól og áfallnar verðbætur og vexti af skuldum sjóðsins. Ljóst er að ef ÍL-sjóður verður tekinn til slitameðferðar þyrfti að fara fram endanlegur útreikningur á fjárhæð ábyrgðar ríkissjóðs, þ.e. mismun á eignum og skuldum ÍL-sjóðs. Þegar sú fjárhæð liggur fyrir ber nauðsyn til að Alþingi veiti fjárheimildir til að leggja fram þá fjármuni sem á skortir til að ábyrgðin verði að fullu efnd.

Gert er ráð fyrir því að í fyrirhuguðu frumvarpi verði veittar heimildir til að móta samkomulag um uppgjör krafna, áður en eiginleg slitameðferð hefst. Í því skyni kann að verða talið ákjósanlegt að gera breytingar á samsetningu eignasafns ÍL-sjóðs til að greiða fyrir slíku sérstöku samkomulagi, enda ryri það ekki getu sjóðsins til að mæta skuldbindingum sínum. Í því felst jafnframt að ráðherra þarf heimildir til að ráðstafa nánar tilgreindum eignum ríkisins. Ljóst er að allar ráðstafanir eigna ríkissjóðs í tengslum við mögulegt uppgjör eru ávallt háðar heimildum sem Alþingi veitir í fjárlögum eða fjárukalögum.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnaviði/málaflokki

Stefnumörkun í opinberum fjármálum er byggð á grunngildum sem Alþingi hefur lögfest með samþykkt laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Þessi grunngildi eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Markmiðssetning í opinberum fjármálum til skemmri og lengri tíma, sem Alþingi ákveður og birtist í tölulegum fjármálareglum sem eiga sér stoð í grunngildunum, felur einnig í sér að tryggja eigi samfélagslegt öryggi og viðnámsgetu stjórnvalda með því að skuldsetning hins opinbera sé hófleg og skuldastýring virk og markviss. Viðleitni til að vinda ofan af þeim ósjálfbæru skuldbindingum sem Íbúðalánasjóður hefur tekist á hendur varðandi fjármögnun útlána til íbúðakaupa á umliðnum árum og áratugum, og ásetningur um að leiða til niðurstöðu alla óvissu sem þeim tengist, er í fullu samræmi við áður nefnd grunngildi og markmið.

Sú stefnumörkun Alþingis sem hér er vísað til endurspeglast í gildandi lögum um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs vegna uppsafnaðs vanda Íbúðalánasjóðs sem sett voru 2019. Í 2. mgr. 1. gr. þeirra laga er kveðið á um að markmið uppgjors og úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs sé að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda. Að þessu er stefnt, samtímis því sem skuldbindingar ríkissjóðs gagnvart kröfuhöfum ÍL-sjóðs eru virtar.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið fyrirhugaðrar lagasetningar er að mæla fyrir um skipulögð slit og uppgjör ÍL-sjóðs með hagfelldri niðurstöðu fyrir þá sem hafa hagsmuna að gæta. Eyða eða draga úr óvissu um það stóra hagsmunamál sem uppgjör á skuldum ÍL-sjóðs er, jafnframt því að tryggja jafnræði eigenda skuldabréfa og hagsmuni skattgreiðenda í nútíð og framtíð.

Ef forsendur skapast til samninga við eigendur krafna á hendur sjóðnum á einhverju stigi málsins kann að verða unnt að leita fleiri leiða til að ná fram ásættanlegri niðurstöðu fyrir alla aðila.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Að óbreyttu mun greiðsluþrot ÍL-sjóðs verða eigi síðar en árið 2034 miðað við þá útreikninga og forsendur sem nú liggja fyrir. Eigi síðar en þá myndi reyna á einfalda ábyrgð ríkissjóðs en sem fyrr segir er fólgin veruleg óvissa í því hvernig staðið verði að uppgjöri hennar.

Einnig verður staða þeirra sem eiga kröfur á hendur sjóðnum mismunandi eftir því hvort kröfur þeirra falla í gjalddaga áður en að greiðsluþrotinu kemur eða ekki. Áhætta þeirra sem eiga kröfur á gjalddaga eftir greiðsluþrot verður meiri og ójafnræði skapast.

Þegar litið er til hagsmuna ríkissjóðs og skattgreiðenda mun fjárhæð einföldu ábyrgðarinnar vaxa ár frá ári vegna fyrirsjáanlegs tapreksturs sjóðsins.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Samkomulag við eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs

Í framhaldi af framlagningu skýrslu ráðherra í október 2022 hefur verið leitast við að ræða við aðila sem vitað er að eru eigendur stærsta hluta skuldabréfa ÍL-sjóðs með það að markmiði að ná samningum um uppgjör krafna þeirra. Ætlunin var að ná til annarra eigenda skuldabréfa í framhaldinu. Rætt hefur verið um afhendingu eigna sjóðsins ásamt uppgjöri á ábyrgð ríkisins að því marki sem eignirnar hrykkju ekki til greiðslu allra skulda. Meginmarkmið ríkissjóðs í samningaumleitunum voru kynnt hinn 18. nóvember 2022 og eru eftirfarandi:

1. Uppgjör miðast við eftirstöðvar skuldbindinga ÍL-sjóðs ásamt verðbótum og áföllnum vöxtum. ÍL-sjóði verði slitið og ábyrgð ríkisins gerð upp.
2. Fjármálastöðugleika verði ekki teft í tvísýnu.
3. Jafnræði verði tryggt gagnvart eigendum skuldabréfa ÍL-sjóðs.
4. Fjárhagslegt uppgjör verði gagnsætt m.t.t. virðis og samsetningar yfirfærðra eigna.
5. Stöðu ríkissjóðs sem útgefanda á markaði verði ekki raskað.
6. Við samningsgerð verður eftir fremsta megni horft til hagsmuna og þarfa mótaðila.
7. Samningar feli í sér endanlega niðurstöðu.

Íslenskir lífeyrissjóðir eiga langstærsta hluta krafna á hendur ÍL-sjóði en jafnframt eiga verðbréfasjóðir nokkurt magn slíkra bréfa. Umsvif lífeyrissjóða og annarra hlutadeigandi fagfjárfesta verða mjög umtalsverð á komandi árum. Eignasöfn lífeyrissjóða eru til að mynda stór og skila því af sér háum greiðslum sem þarf að endurfjárfesta a.m.k. á meðan innstreymi iðgjalda í sjóðina er hærra en útstreymi. Gera má því ráð fyrir því að lífeyrissjóðirnir sem heild, þurfi að endurfjárfesta greiðsluflæði íbúðabréfa á næstu árum og því mætti horfa á eignaskipti nú sem lið í að ráðstafa því greiðsluflæði fyrr en ella.

Í samskiptum við fulltrúa lífeyrissjóða hafa hugmyndir stjórnvalda um mögulegt uppgjör verið kynntar en þær ganga út á að eigendum skuldabréfa ÍL-sjóðs verði boðin skipti á þeim og vel dreifðu eignasafni sem að mati sérfróðra aðila hefur alla burði til að skila þeim og öðrum eigendum, góðri ávöxtun samanborið við vexti skuldabréfanna og ætti að falla vel að eignasamsetningu þeirra. Í þessu samhengi hefur einnig verið litið til þess að lífeyrissjóðunum hefur tekist afar vel til við ávöxtun eigna síðustu áratugi og þá kæmi sú sérþekking sem þeir búa yfir við stýringu stórra eignasafna sér vel við áframhaldandi ávöxtun eigna ÍL-sjóðs eða annarra sem fengjust í skiptum fyrir þær. Samkomulag gæti þannig falið í sér að langtíma fagfjárfestar fengju sem gagngjald fyrir kröfur sínar eignir sem hægt verði að nýta til ávöxtunar um langan tíma og þá jafnvel með minni áhættu og betri ávöxtunarmöguleikum til langs tíma en væri að óbreyttu.

Með öðrum orðum má fullyrða að ef vel tækist til í slíkum viðræðum að tap af völdum ógjaldfærni ÍL-sjóðs sem ríkissjóði tækist að varna mundi ekki falla til sem samsvarandi tjón fyrir eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs heldur gæti vel útfærð eignayfirfærsla skilað þeim jafn góðri eða betri ávöxtun

ásamt því að afstýra mikilli óvissu um afleiðingar af gjaldþroti sjóðsins. Það ætti því að vera beggja hagar að fram fari skipulegt uppgjör sjóðsins sem allra fyrst. Þegar á heildina er litið er það mat stjórnvalda að slíkt uppgjör tryggi best heildarhagsmuni almennings í landinu.

Umleitanir um að koma á samningaviðræðum hafa ekki skilað árangri til þessa. Markmiðið með áformaskjali þessu er m.a. að fá fram sjónarmið aðila og skapa viðeigandi umgjörð um lausn vandans.

Ráðstafanir til að bæta afkomu ÍL-sjóðs

Einnig hefur verið til skoðunar hvort forsendur væru fyrir því að snúa við taprekstri sjóðsins með breytingum á fjárfestingarheimildum og umbreytingu eigna í því skyni að hækka verulega ávöxtun sjóðsins og gera honum þar með kleift að standa skil á skuldum sínum út líftíma þeirra. Almenn má um þetta vísa til umfjöllunar hér að framan um tilefni til lagasetningar.

Í þessu samhengi þarf að hafa í huga að afborgunarferli útgefinna skuldabréfa setur sjóðnum miklar skorður í fjárfestingum þar sem um jafngreiðslubréf er að ræða. Tryggja þarf að ávallt verði til staðar nægt laust fé til að standa skil á afborgunum sem eru sex sinnum á ári. Af þeim sökum hafa eignir og fjárfestingar sjóðsins þurft að vera að mestu í áhættulitlum skuldabréfum með fyrirfram ákveðnu greiðsluflæði, auk innlána sem þurfa að vera laus með stuttum fyrirvara. Ávöxtunin verður fremur lág fyrir vikið. Ef stefna ætti að hærri ávöxtun fylgdi því binding fjármuna og mikil áhætta og óvissa um endursölu möguleika og verð á markaði þegar að sölu kemur.

Umbreyting fyrrum opinbers húsnæðislánasjóðs í skuldsettan fjárfestingasjóð myndi hafa ýmislegt í för með sér sem gæti orkað tvímælis og óvenjulegt í ljósi þeirra krafna og takmarkana sem gilda um starfsemi ríkisins. Tryggja þarf hlutlægni, jafnræði og gagnsæi við alla ráðstöfun eigna og fjárfestingar. Þá þarf ríkið að huga að hagsmunaaárekstrum á markaði sem og reglum um ríkisaðstoð og samkeppnissjónarmiðum, ef fjárfest er í atvinnufyrirtækjum á markaði.

Slík úrlausn á fjárhagsvanda ÍL-sjóðs hefur því tæpast verið talin ákjósanlegur kostur að mati stjórnvalda. Erfitt yrði að hækka ávöxtun á eignum sjóðsins í þeim mæli að það vegi upp tapreksturinn.

Mögulegar leiðir við lagasetningu

Þær leiðir sem ráðherra kynnti í tengslum við skýrslu um fjárhagsstöðu ÍL-sjóðs krefjast allar aðkomu Alþingis.

1. Leggja sjóðnum til fjármuni til að greiða af skuldum eftir því sem þörf verður á út líftíma þeirra til ársins 2044. Auk þess þyrfti að taka tillit til þeirra skuldbindinga í fjármálum ríkisins með formlegum hætti.
2. Lagasetning sem skilgreinir slit ÍL-sjóðs og uppgjör á ríkisábyrgð.
3. Samningar við eigendur skuldabréfa um uppgjör á skuldum og ríkisábyrgð.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Gert er ráð fyrir að farin verði leið (2) í ljósi þess að leið (3) hefur ekki skilað árangri.

Sú leið felur í sér að skapaður verði lagarammi um frekari úrvinnslu eigna og skulda. Unnt verði að skapa traustari ramma fyrir tilboðs- og samningsgerð auk þess sem heimilað verði að taka ÍL-sjóð til slitameðferðar. Jafnframt verði ríkissjóði gert kleift að axla ábyrgð sína gagnvart eigendum krafna á hendur ÍL-sjóði að því marki sem eignir hans duga ekki til uppgjors á skuldum sem falla undir einfalda ábyrgð ríkissjóðs. Gert er ráð fyrir því að áður en eiginleg slitameðferð hefst verði reynt til þrautar að ná samkomulagi við eigendur krafna á hendur sjóðnum og myndi lagaumgjörðin treysta heimildir til þess.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Gert er ráð fyrir að leggja fram frumvarp til sérstakra laga um slit og uppgjör ÍL-sjóðs. Í því felst jafnframt að lög nr. 151/2019 um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs verði felld brott.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Almennt

Fram hafa komið sjónarmið í lögfræðiálitum og almenntri umræðu um að það geti varðað við vernd eignarréttar samkvæmt 72. gr. stjórnarskrár ef lög leiða beint eða óbeint til gjaldfellingar og uppgjors á skuldabréfum ÍL-sjóðs. Ekki er gert ráð fyrir að í þeim breytingum sem yrðu á fullum efdum krafanna fælist í raun tjón eða skerðing á eign í skilningi framangreindra stjórnarskrárákvæða. Við greiningu á því atriði þarf einnig að taka tillit til þess að fyrir eða síðar kemur að því að íslenska ríkið þarf að axla einfalda ábyrgð sína.

Með vísan í þau sjónarmið sem að framan er getið er ekki útilokað að látið verði reyna á fyrir dómstólum hvort lagasetning af þessum toga stríði gegn ákvæðum um eignarréttarvernd samkvæmt ákvæðum 72. gr. stjórnarskrár fyrir en að gengnum dómi. Eftir atvikum eftir að reynt hefur á ábyrgð ríkissjóðs sem ábyrgðaraðila.

Að mati ráðuneytisins felast ekki hömlur í stjórnarskrá eða þjóðréttarskuldbindingum við því að kveða á um slitameðferð þannig að uppgjóri krafna verði flýtt. Fyrir liggur meðal annars að ÍL-sjóður er ógjaldfær og um óbreyttar efnir á kröfum af hálfu sjóðsins verður ekki að ræða. Miðað við fyrirbyggjandi forsendur er óljóst að tjón yrði af lagasetningu í skilningi eigna- og skaðabótaréttar. Lögjafanum er heimilt að kveða á um að aðilar sem starfa á ábyrgð ríkisins verði teknir til slita- eða gjaldþrotameðferðar eins og beinlínis er gert ráð fyrir í lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. Til greina kemur að kveða á um sérstaka flýtimeðferð fyrir dómstólum eða úrræði til mats á meintu framtíðartjóni sbr. umfjöllun hér að neðan og myndi ríkissjóður þá greiða bótaskyld tjón ef sú yrði niðurstaða dómstóla.

Staða eigenda skuldabréfa ÍL-sjóðs – sérstök úrræði

Í samskiptum fulltrúa ríkisins við eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs hefur það komið fram að þeir telji að uppgjör á eftirstöðvum og áföllnum vöxtum feli í sér óheimila skerðingu á eignarréttindum þeirra í skilningi 72. gr. stjórnarskrár. Af hálfu stjórnvalda hefur því hins vegar verið haldið til haga að um sé að ræða uppgjör á ábyrgð, en ekki afskrift eða skerðing kröfuréttinda. Þannig sé ekki ætlunin að af fyrirhuguðum aðgerðum eða samningum leiði tjón.

Þá hefur því hefur verið haldið fram að lagasetning um slit gæti bakað ríkissjóði bótaskyldu vegna þess að ekki verða greiddir vextir til loka lánstímans af skuldabréfum ÍL-sjóðs. Í því sambandi þarf þó að taka tillit til þess að unnt er að ávaxta það fé eða þær eignir sem koma til uppgjors á markaði sem myndi draga úr hugsanlegu tjóni eða fyrirbyggja það með öllu. Sönnunarfærsla um tjón færi eftir almennum reglum sem fela í sér að sýna þarf fram á rauntjón og að gripið hafi verið til viðhlítandi ráðstafana til að takmarka það.

Í lögum eru nú þegar ákvæði um hvernig meta skuli virði framtíðartekna sem mögulegt er að líta til við úrlausn slíkra álitamála. Stjórnvöld telja einnig mikilvægt að greið leið sé fyrir þá sem telja sig verða fyrir tjóni vegna skerðingar á eignarréttindum að leita réttar síns. Fyrirhugað er að lagasetning gæti falið í sér heimild til flýtimeðferðar fyrir dómstólum fyrir þá sem það kjósa. Þá kæmi til álita að skilgreina það í lögum hvernig staðið yrði að mati á bótakröfum, en fordæmi eru um slíkt.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs, aðilar á fjármálamarkaði, almenningur í landinu.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Endanlegt frumvarp kann að snerta svið fullnusturéttar eða réttarfars, sem eru á sviði dómsmálaráðuneytis auk ríkisábyrgða og málefna ÍL-sjóðs sem eru á sviði fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Yrði því skoðað að hvaða marki sú skörun kallaði á samráð eða verkaskiptingu á milli ráðuneyta.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Nokkuð samráð var viðhaft í þinglegri meðferð í tengslum við setningu laga um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs.

Í tengslum við framlagningu skýrslu ráðherra um stöðu ÍL-sjóðs á Alþingi hefur farið fram umræða um málið á þinginu og hagsmunaaðilar hafa sett fram sjónarmið um mögulegar leiðir og má þar nefna. Þá hefur staða sjóðsins verið kynnt fyrir ýmsum eigendum skuldabréfa svo sem lýst er að framan.

- [Álitsgerð Logos frá 23. nóvember 2022.](#)
- [Álitsgerð Lex og BBA/Fjeldco frá 24. nóvember 2022.](#)
- [Álitsgerð Róberts R. Spanó frá 4. desember 2022.](#)

4. Fyrirhugað samráð

Að loknu samráðsferli um áform þessi á samráðsgátt stjórnvalda verður metið hvort og þá að hvaða leyti ástæða verður til breytinga á áformum um lagafrumvarpið.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Tímasetning uppgjors á ríkisábyrgð vegna skulda ÍL-sjóðs hefur ólík áhrif á fjárhag ríkissjóðs eins og komið hefur fram en ríkissjóður mun í öllum tilvikum þurfa að leggja fram háar fjárhæðir til þess uppgjors. Reiknuð hafa verið áhrif á skuldahlutföll ríkissjóðs og árleg vaxtagjöld miðað við þá forsendu að metið tap sjóðsins samkvæmt stöðu hans 30. júní 2022 væri fjármagnað með útgáfu ríkisskuldabréfa og sjóðnum yrðu lagðir til fjármunir til að varna því að hann færi í þrot. Er þá gengið út frá þremur tímamökum í rekstri sjóðsins eins og fjallað er um í skýrslu ráðherra, uppgjör nú þegar, uppgjör árið 2034 þegar eignir eru uppnar, eða í þriðja lagi framlög frá þeim tíma fram að síðasta gjalddaga skuldabréfa árið 2044. Þessar forsendur eru notaðar til að gefa til kynna þær stærðargráður sem um er að ræða án tillits til lögmætis mismunandi leiða.

Slit m.v. ákveðinn tímamök	30.6.2022	2034	2044
Áætlaðar tölur í ma.kr.			
Skuldaaukning ríkissjóðs, % af VLF	1,2%	4,6%	5,3%
Núvirtur kostnaður á föstu verðlagi	47	170	200
Uppsafnaður kostnaður á verðlagi hvers árs	47	260	450
Árleg vaxtagjöld m.v. 5% nafnvexti*	2,35	8,65	10

*Fer eftir verðbólgu, vaxtastigi og hlutfalli verðtryggðra og óverðtryggðra útgefinna ríkisskuldabréfa

Í þessu sambandi skiptir einnig máli hvaða eignir væru nýttar í uppgjörið, þ.e. hvort fjármögnun ríkisábyrgðar væri alfarið með útgáfu nýrra ríkisskuldabréfa eða hvort aðrar eignir ríkissjóðs væru nýttar. Þessir möguleikar hafa ólík fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð en þó er almennt hægt að segja að nýting eigna á efnahag ríkissjóðs sé skynsamlegri í slíku uppgjöri en útgáfa skulda.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Já.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Fyrirhugað löggjöf mun fela í sér slitaferli eða skipti á búi ÍL-sjóðs með sérstöku sniði vegna eðlis málsins.

Gert er ráð fyrir því að eigendur krafna lýsi þeim á hendur búinu og eignum búins verði varið til greiðslu þeirra. Slitaferli mun eiga sér nokkurn aðdraganda og einnig verður búið svo um hnúta að það taki sem skemmstan tíma.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Fyrirhugað frumvarp felur í meginatriðum í sér tvo möguleika: að samningar náist um efndir ríkisábyrgðar með eignum sjóðsins eða að slit hefjist þar sem kröfum er lýst og eignum ráðstafað til uppgjors. Til að fyrri leiðin gangi upp þurfa að nást samningar við aðila um uppgjör, ella virkjust seinni leiðin. Ekki er um aðrar forsendur að ræða sem þurfa að vera fyrir hendi.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Árangur og útkoma verða sjáanleg í áhrifum á skuldahlutföll og vaxtagjöld hins opinbera og þar með á lánshæfismati ríkissjóðs. Að því er varðar eigendur bréfa verður m.a. unnt að horfa til afkomu lífeyrissjóða og annarra fjárfesta m.t.t. ávöxtunar eigna.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Þegar afráðið er með hvaða hætti ríkissjóður kemur að þessu uppgjöri birtist það með skýrum hætti í samræmi við lög og alþjóðlega reikningsskilastaðla, m.a. í tengslum við framlagningu ríkisreiknings, fjármálaáætlunar og frumvarps til fjárlaga.

I. Annað

Tengil á skýrslu ráðherra um ÍL-sjóð og fréttir tengdar sjóðnum má finna hér:

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/verkstur-og-eggnir-rikisins/eggnir-rikisins/uppgjor-il-sjods/>

J. Fylgiskjöl

Mat á áhrifum lagasetningar – frummat.